



## La nueva ley de comercio de armas en España: una oportunidad única

Mabel González Bustelo \*

**Tema:** El Gobierno español ha aprobado un proyecto de ley de comercio exterior de material de defensa y de doble uso que está actualmente en trámite en el Parlamento. Este texto contiene ciertos progresos respecto a la normativa existente, pero si no se mejora e incorpora avances en transparencia y control, será insuficiente y no logrará evitar que las armas españolas sigan llegando a destinos equivocados.

**Resumen:** La falta de controles suficientes al comercio de armas, especialmente las armas ligeras, es un importante factor de inseguridad global. Desde hace al menos diez años, España ha vendido armas a destinos como Colombia, Israel, Indonesia, Marruecos y EEUU, países que difícilmente resistirían una aplicación estricta de los criterios del Código de Conducta europeo sobre venta de armamento (que establece que no deberían venderse armas a países, por ejemplo, inmersos en un conflicto armado, donde se violan los derechos humanos o hay represión interna, con graves problemas de militarización o pobreza, etc.)<sup>1</sup>. En diciembre de 2006, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de ley sobre control del comercio exterior de material de defensa y doble uso. Esto es un paso importante en la trayectoria española de avances hacia un mayor control y transparencia de este comercio. Sin embargo, el proyecto incorpora muy pocas novedades y, si no mejora durante su tramitación parlamentaria, difícilmente evitará que se sigan produciendo transferencias irresponsables de armamento o que esas armas puedan ser desviadas a terceros países. Para que sea eficaz, deberían incorporarse ciertas disposiciones y prácticas que ya se aplican en otros países.

**Análisis:** El comercio mundial de armas de fuego y la escasez de controles y mecanismos de regulación son importantes factores de inseguridad global. En el mundo hay un arsenal que supera los 600 millones de armas de fuego, un 60% de ellas en manos de civiles. Si en el pasado los dos principales suministradores eran EEUU y la Unión Soviética, como parte de una estrategia para

---

\* Responsable de la campaña de desarme de Greenpeace

<sup>1</sup> España vendía armas antes de esta fecha, pero el análisis se produce a partir de la misma porque es el tiempo que llevan en marcha las campañas de Amnistía Internacional, Greenpeace e Intermón Oxfam sobre comercio de armas. Se trata, por tanto, del período en el que existen datos contrastados sobre exportaciones. Por otra parte, el Código de Conducta europeo fue aprobado en 1998. Este texto establece ocho criterios para restringir las ventas de armas, en función de la situación del país de destino o del riesgo de desvío, entre otras cuestiones. El texto completo puede ser consultado en: <http://www.greenpeace.org/espana/reports/c-digo-de-conducta-de-la-ue>. Los países mencionados son sólo algunos ejemplos de casos en los que la venta de armamento precisaría de especial estudio y garantías. Aquí se mencionan sólo algunos de los aspectos que implican dudas con respecto al cumplimiento del Código de Conducta: Colombia es un país con un grave conflicto armado, donde todas las partes violan los derechos humanos y que ha generado millones de desplazados, entre otros problemas; Israel está envuelto en una espiral de violencia en Palestina y recientemente en Líbano; EEUU está en guerra en Afganistán e Irak; Marruecos tiene un conflicto territorial en el Sáhara Occidental y problemas de calidad democrática; e Indonesia tiene tensiones y conflictos territoriales, violencia intercomunal y un creciente problema de fundamentalismo islámico.

armar a sus aliados o por intereses comerciales, hoy el número de países exportadores ha aumentado. Esto hace más difícil el control del comercio, ya sea legal o ilegal.

En torno a 1.200 empresas, en más de 100 países, fabrican armas ligeras. Cada año 8 millones de armas nuevas salen al mercado y alrededor de un millón son perdidas o robadas. Su largo ciclo de vida introduce otro factor de riesgo ya que se calcula que entre el 80% y el 90% de las armas ilegales procedían inicialmente de una transferencia autorizada y aprobada por un Estado, para luego ser desviadas por diversos canales hacia el mercado ilegal.

Estas armas no son la causa de la violencia pero la facilitan, agravan sus efectos y hacen más difícil su resolución. Unas 300.000 personas mueren anualmente en conflictos armados como consecuencia de su uso, y otras 200.000 en los contextos denominados de “paz violenta”, donde se viven distintos fenómenos de violencia política, social y criminal. La proliferación de armamento es un grave problema en los denominados Estados frágiles o débiles, y también a la hora de poner fin a un conflicto armado, ya que hace más difícil abordar el complejo proceso de la reconstrucción. Además, la falta de control hace más fácil que grupos armados no estatales puedan acceder a las armas. En este sentido, hay que recordar que en 2004 casi una cuarta parte de los atentados vinculados al terrorismo internacional se cometieron con arma de fuego.

#### *España y el comercio de armas*

España es parte de este problema. En los últimos años se ha situado entre el décimo y el decimoquinto puesto en el *ranking* de exportadores de armamento. El volumen de las exportaciones ha aumentado desde el año 2000, y en 2005 (último dato disponible) ascendieron a 419,5 millones de euros, con un aumento del 3,3% sobre el año anterior. Estas cifras no incluyen el material policial y de seguridad ni las tecnologías y productos de doble uso. La información oficial muestra que los países miembros de la UE y la OTAN han recibido la mayor parte de esas exportaciones, aunque ese porcentaje ha ido descendiendo. En 2005, el 38% del material se repartió entre 33 países no pertenecientes a esas organizaciones.

La actual normativa reguladora del comercio exterior de material de defensa y doble uso no establece los suficientes controles ni garantiza una adecuada transparencia. Algunos de los destinos de las armas españolas podrían incumplir los criterios del Código de Conducta de la UE, aprobado en 1998 y mediante el cual los países miembros se comprometen a controlar sus transferencias de armas de acuerdo a ocho criterios. Entre ellos están la situación del país de destino (países en conflicto armado, con regímenes autoritarios o donde se violan los derechos humanos...), el riesgo de desvío o la existencia de embargos internacionales. Entre esos destinos de las armas españolas cabe mencionar a Colombia, Israel, Marruecos, China, Arabia Saudí, Indonesia, Zimbabwe, Sudán y Venezuela, países que difícilmente resisten una aplicación estricta de los criterios del Código.

Colombia ha sido un destino constante de las armas españolas desde 1993, especialmente en la categoría de “bombas, torpedos, cohetes y misiles”. Esto a pesar de que es un país sumido desde hace décadas en un conflicto armado donde todos los actores implicados violan los derechos humanos. Además, en 2004 el Congreso de los Diputados aprobó una proposición no de ley para suspender un acuerdo de cooperación militar entre ambos países, y pidió la suspensión de las transferencias de armas hasta que no mejore la situación de los derechos humanos. Nunca se ha explicado cómo se han interpretado los criterios del Código al autorizar estas exportaciones.

En cuanto a Israel, en 2005 se le vendieron armas por más de 1 millón de euros. Pero los sucesivos Gobiernos nunca han explicado qué garantías piden de que ese material no contribuirá de forma directa o indirecta a las continuas escaladas de violencia de la región. Tampoco se ha informado sobre las garantías de que el material de doble uso vendido a China, incluidos productos nucleares, no serán destinados a un uso distinto al previsto inicialmente.

España es también un gran exportador de munición, el primer proveedor a África subsahariana. Por ejemplo, en 2005 exportó a Ghana más de 37 millones de cartuchos, y más de 25 millones el año

anterior. Esto es preocupante por varias razones. En primer lugar, porque el país es miembro de la Comunidad Económica de África Occidental (ECOWAS), que decretó en 1998 una moratoria sobre la producción, importación, exportación y distribución de armas pequeñas y ligeras y sus municiones. Además, tiene poco más de 21 millones de habitantes, por lo que las cantidades son desproporcionadas para un producto que, aunque no tenga inicialmente finalidad militar, puede tener un impacto negativo en la población. Por último, informes internacionales han alertado de la proliferación y falta de control de armas pequeñas y ligeras en este país, y del riesgo de tráfico ilícito hacia y desde los países vecinos, varios de ellos en situación de conflicto, posconflicto o con graves tensiones.

#### *Avances normativos y regulaciones*

En el ámbito internacional está creciendo, aunque con dificultades, el consenso sobre la necesidad de regular el comercio de armas y de material de defensa, policial y de seguridad, lo que se ha venido plasmando en diversos acuerdos e iniciativas. El Código de Conducta de la UE, ya mencionado, establece ocho criterios que los Estados miembros deberán tener en cuenta a la hora de aprobar o denegar una transferencia de armas. Este texto está actualmente en revisión, y se espera que se convierta en una Posición Común de carácter vinculante.

Otra iniciativa importante es la que impulsa la adopción de un Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas, que debe regular los distintos aspectos del comercio internacional de armas convencionales de acuerdo a las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En diciembre de 2006, la Asamblea General de Naciones Unidas se pronunció de forma abrumadora a favor de imponer mayores controles a este comercio. España ha apoyado de forma activa esta iniciativa.

Sin embargo, además de los acuerdos internacionales, es preciso que los Estados exportadores asuman sus responsabilidades en el ámbito nacional y establezcan controles y regulaciones precisos para este comercio letal. España, por ejemplo, ha suscrito normas e iniciativas internacionales que significan compromisos concretos en esta materia. Pero esto debería ir acompañado de una ley estricta que garantice control y transparencia en las ventas españolas de armamento.

#### *Lentos avances en transparencia y control*

Desde los años noventa, Amnistía Internacional, Greenpeace e Intermón Oxfam han desarrollado campañas para lograr más control y transparencia en el comercio español de armas. Hace poco más de una década toda la información relativa a este comercio era secreta y las ventas no estaban sometidas a control político ni de la opinión pública. En este ámbito se han logrado importantes avances: hoy el secretismo es menor y los controles más estrictos. En estos avances han tenido mucho que ver varios acuerdos del Congreso de los Diputados, adoptados por consenso de todos los grupos parlamentarios y por sucesivos Gobiernos de distinto signo.

Actualmente, en España es posible saber el valor económico de lo que se exporta y a qué países, y el Parlamento puede ejercer cierto control en la materia, aunque *a posteriori*. Sin embargo, no es posible saber qué se ha vendido exactamente a un determinado país, cuál será el uso final del producto, cómo se interpretan los criterios del Código de Conducta, qué garantías existen de que la venta no tendrá un impacto negativo no deseado en el país de destino o en un tercero, y por qué se deniega una licencia de exportación. Además, las actas de la JIMMDU (Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso, el organismo encargado de decidir sobre las autorizaciones) siguen siendo secretas.

#### *Legislaciones y mejores prácticas de otros países*

Los principales controles del comercio de armas se ejercen en el ámbito nacional, ya que son los Gobiernos los que en definitiva aprueban o no una transferencia de armas. Un análisis de las legislaciones y mejores prácticas de numerosos países de nuestro entorno muestra que ninguna legislación nacional es completa y ejemplar en materia de transparencia y control. Ningún país

puede considerarse actualmente un modelo a seguir. Sin embargo, el desarrollo normativo y la aplicación práctica de las normas reguladoras del comercio de armas han dado lugar a una serie de “mejores prácticas” en varios de ellos, que podrían tomarse como referencia para legislar en España.

El grado de transparencia se refiere al nivel de detalle y claridad con el que un país informa sobre las decisiones adoptadas en materia de comercio de armas. En los años ochenta sólo Suecia informaba públicamente. Actualmente, muchos países lo hacen, incluyendo a la mayor parte de los miembros de la UE. Sin embargo, no todos los informes nacionales son iguales y hay distintos grados de avance en este área.

El Reino Unido, por ejemplo, actualiza cada tres meses la información sobre las licencias concedidas y la publica en Internet. En España, el Gobierno sólo tiene que informar semestralmente al Parlamento de las exportaciones realizadas en el semestre anterior, y esto no suele ocurrir puntualmente. El control sobre el ejecutivo se hace, por ello, muy difícil. EEUU, por su parte, informa de forma detallada no sólo de las exportaciones ya realizadas, sino de las aprobadas. También da detalles del producto (y no sólo, como en el caso de España, de una categoría general muy amplia en la que caben muy diferentes productos). Esto también lo hacen Alemania y Finlandia, por ejemplo. Y Alemania informa de manera detallada sobre licencias y transferencias de armas pequeñas y ligeras.

Los mecanismos de control permiten establecer si un país es o no exigente a la hora de aprobar una transferencia de armas, es decir, con qué criterio se autorizan, quién toma la decisión, qué requisitos se piden para conceder una licencia de exportación, qué garantías se exigen sobre el usuario final y para evitar el riesgo de desvío, cómo se regulan las actividades de los intermediarios, y qué tipos de productos están sometidos a control y cuáles no. En este punto también existen otros países cuyos controles son superiores a los que se ejercen en España. Sus prácticas podrían ser incluidas en la legislación española.

Los documentos de control y verificación garantizan el destino y el uso final de los productos exportados. En este punto, para cada transferencia de material de defensa debería ser preceptiva la presentación de un certificado oficial de último destino, que a su vez contenga un acuerdo de no reexportación. El Reino Unido, Bélgica, Suecia e Italia exigen en todos los casos estos documentos; en España, la empresa que solicita la licencia puede ser eximida de presentarlos en determinados casos.

Los controles sobre las actividades de intermediación o “corretaje” establecen condiciones para la actividad de las personas físicas o entidades que facilitan o negocian transacciones de material de defensa o de doble uso. La Posición Común de la UE sobre “corretaje” establece la necesidad de controlar estas actividades estrictamente. Así lo hacen otros países. EEUU tiene la normativa más exigente, ya que se aplica a los nacionales de EEUU que operan desde el propio país o desde otro, y a extranjeros que residan u operen en el país. Bélgica y Finlandia también han establecido la extraterritorialidad de sus controles. Alemania y Holanda, por su parte, someten a control actividades relacionadas como la financiación o el transporte del armamento. La normativa española no aplica el principio de extraterritorialidad ni control sobre las actividades conectadas con el “corretaje”.

En Suecia y el Reino Unido se ha establecido una mayor capacidad de control por parte del Parlamento mediante comités parlamentarios de carácter permanente. En Suecia este comité es consultado sobre las solicitudes de exportación que puedan generar dudas. En España, el Parlamento ejerce la actividad normal de control sobre la política del Gobierno, es decir, mediante preguntas, solicitud de comparecencias y otros instrumentos de control. Los ejemplos anteriores muestran que el Parlamento puede desempeñar un papel más relevante.

*El proyecto de ley español: un texto de mínimos*

El 29 de diciembre de 2006, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de ley sobre control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso. Esto significaba dar cumplimiento al acuerdo aprobado por el Congreso un año antes, en el que se instaba al Gobierno a presentar un proyecto de ley sobre esta materia, dirigido a mejorar el control de las ventas españolas de armas y a garantizar la transparencia de la información oficial.

La presentación del proyecto y el cumplimiento de los plazos son aspectos positivos y relevantes. Sin embargo, el texto presentado se caracteriza por su falta de ambición, por su contenido ambiguo en algunos aspectos y por la falta de avances con respecto a la normativa vigente hasta ahora.

Algunos aspectos son positivos. En primer lugar, la propia elevación del rango de la normativa en esta materia (hasta ahora un Real Decreto), lo que hará más difícil su modificación en función de los intereses de los distintos Gobiernos. Los compromisos de transparencia, por ejemplo la comparecencia anual del Gobierno en el Congreso para explicar sus decisiones sobre la materia, serán a partir de ahora obligatorios y no dependerán de la voluntad del ejecutivo. Otra mejora es que las armas de caza y tiro deportivo y sus municiones serán considerados material sujeto a control, algo que no ocurría hasta ahora. También se establece la obligación del Gobierno de informar sobre la naturaleza del usuario final de las armas exportadas.

Se trata de muy pocas novedades para una ley que ha sido reclamada y esperada durante muchos años, y que debería ser reflejo de una política exterior que se dice comprometida con la paz, la defensa de los derechos humanos y la erradicación de la pobreza. El texto presenta numerosas debilidades. La primera, que para justificar la relevancia y oportunidad de la ley se usan muchos de los aspectos problemáticos del comercio de armas, pero no se hace referencia a su coste humano y su impacto en la vida de millones de personas en todo el mundo. Tampoco está claro cuáles son los tipos de transferencias sometidos a control (por ejemplo, ¿sólo las ventas o también las donaciones, cesiones, etc.?).

No se prohíben de forma clara las transferencias a países en conflicto armado o donde se violen los derechos humanos, y se utilizan fórmulas imprecisas para determinar cuándo debe denegarse una licencia de exportación. A su vez, se mantiene una discrecionalidad excesiva para la JIMMDU, que puede eximir al operador de presentar los documentos de control necesarios, o el informe previo sobre la situación del país receptor. Sus actas, además, siguen siendo secretas. Faltan disposiciones específicas para regular las actividades de los intermediarios, y no hay avances en materia de control parlamentario.

*Un importante campo para mejorar*

El proyecto de ley de comercio de armas ha defraudado las expectativas porque no introduce cambios importantes, y difícilmente podrá evitar que sigan llegando armas españolas a destinos preocupantes, donde pueden tener un impacto negativo sobre la paz, la seguridad y los derechos humanos.

El argumento sobre la necesidad de salvaguardar la fortaleza industrial del sector armamentístico español, que se aduce en ocasiones para justificar esta situación, no se sostiene. Un análisis de las legislaciones y mejores prácticas en otros países, algunos de ellos grandes exportadores, muestra que es posible mejorar los controles sin que esto perjudique a la industria. Además de que los intereses comerciales de corto plazo no deberían primar en ningún caso sobre los derechos humanos.

Todos los países exportadores revisan periódicamente, y mejoran, sus normativas sobre el comercio de armas (en el Reino Unido, por ejemplo, la revisión de la Ley de Control de Exportaciones de 2002 comenzará en mayo de 2007). Por todo ello, el proyecto de ley debería experimentar importantes cambios durante su tramitación parlamentaria. Entre los principales se podrían mencionar:

(1) Asegurar la mayor claridad en el contenido de la ley.

- Especificar de forma clara en qué supuestos se denegarán las licencias de exportación y establecer la prohibición expresa de vender armas a países en conflicto armado o donde se violen los derechos humanos.
- Enumerar los criterios del Código de Conducta de la UE.
- Especificar que se tendrán en cuenta, para valorar la situación del país receptor, los informes de la ONU y organismos y centros de reconocido prestigio en materia de derechos humanos, desarme y desarrollo.
- Expresar otros factores que deben tenerse en cuenta, como los compromisos y obligaciones derivados del Derecho Internacional.

(2) Más controles.

- Establecer controles a las actividades de intermediación o “corretaje”, aplicando el principio de extraterritorialidad, y ampliar el control a actividades relacionadas como la financiación y el transporte.
- Enumerar de forma expresa qué documentos deben acompañar a las solicitudes de licencia, y exigir certificados de último destino y uso final que incluyan una cláusula de no reexportación. Entre la documentación básica, también debe pedirse información sobre los países de tránsito y los métodos de transporte.
- Prever, para ciertos casos, mecanismos de verificación y de colaboración entre Gobiernos.

(3) Más transparencia.

- Exigir más detalle en la información que el Gobierno proporciona al Congreso. Los informes deben incluir información sobre las licencias aprobadas y aún no realizadas, y sobre denegaciones de licencia. En todos los casos habría que incluir los datos de categoría y descripción del producto, país de destino y usuario final.

(4) Limitar la discrecionalidad de la JIMDDU.

- La ley no debe conceder a la JIMDDU la capacidad de eximir de la presentación de ciertos documentos, y debe prever la publicidad de sus actas, al menos en ciertos casos.

(5) Mejores mecanismos de control parlamentario.

- Creación de un órgano permanente de seguimiento del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, que reciba información actualizada y pueda ejercer como órgano consultivo de la JIMDDU.

**Conclusiones:** La proliferación mundial de armas, así como su comercio descontrolado, son importantes causas de inseguridad a nivel global. La existencia de armas hace más fácil que las tensiones degeneren en violencia, agravan las consecuencias de los conflictos y la violencia social y pone en graves dificultades a aquellos países que afrontan la reconstrucción después de una guerra. En el caso de las armas pequeñas y ligeras, su bajo precio las pone al alcance de casi cualquiera, y la facilidad con que se ejerce su tráfico hace más probable que terminen en manos de actores armados no estatales, entre otros, grupos terroristas. Además el gasto descontrolado en armamento y los altos niveles de militarización se realizan, con frecuencia, en detrimento de la inversión pública en salud, educación o lucha contra la pobreza. Pese a las reticencias de algunos actores, hay un creciente consenso sobre la necesidad de establecer controles y regular de forma

más estricta el comercio mundial de armas. Estos controles deben ejercerse en el ámbito internacional, pero los Estados exportadores tienen también una gran responsabilidad.

En estos tiempos de “guerra global antiterrorista”, además, son frecuentes las referencias al peligro que implican los Estados frágiles o fallidos, donde podrían encontrar su santuario grupos terroristas, y al peligro de que ciertas armas puedan caer en manos de estos. Pese a ello, en ocasiones parecen seguir imperando los intereses comerciales y la tendencia a armar al “enemigo de mi enemigo”. El largo ciclo de vida de las armas significa que éstas son prácticas de alto riesgo, ya que es imposible predecir cuál será su destino futuro o quién será su futuro propietario. Los controles son más necesarios y urgentes que nunca.

España se ubica entre el décimo y el decimoquinto lugar entre los exportadores mundiales de armamento, y el volumen de sus exportaciones ha crecido sin cesar desde el año 2000. En los últimos años se han producido avances en materia de control y transparencia, en un comercio que era absolutamente secreto hasta mediada la década de los noventa. Sin embargo, no han sido suficientes y las armas españolas siguen llegando a países que difícilmente cumplirían una interpretación estricta del Código de Conducta de la UE sobre ventas de armas. Además, la información oficial que se proporciona es insuficiente, y sin transparencia es imposible que la sociedad y el Parlamento puedan ejercer control.

El momento actual es decisivo en este proceso, ya que el Gobierno aprobó en diciembre de 2006 un proyecto de ley que regulará el comercio de armas. Se trata de un paso importante y una antigua reivindicación social, pero el texto presentado es un proyecto de mínimos que introduce muy pocos avances con respecto a la práctica seguida hasta ahora. Para que realmente la ley signifique más control y más transparencia de las exportaciones españolas de armas, hay determinadas mejoras que es imprescindible incorporar. Entre otras, la creación de nuevos mecanismos de control parlamentario; controles sobre las actividades de los intermediarios y otras relacionadas como la financiación y el transporte; presentación en todos los casos de documentos de control junto con la solicitud de licencia de exportación; mejoras en el detalle y puntualidad de la información, etc. Todos ellos son aspectos imprescindibles para que realmente la ley suponga un avance.

El análisis de las legislaciones y las mejores prácticas de otros países muestra que estas medidas de control y transparencia son realistas y que ya se aplican en otros lugares, algunos de ellos importantes exportadores. Todos ellos, además, mejoran periódicamente sus sistemas. Sin embargo, no hay ninguna legislación que sea modélica y contenga todos estos aspectos. El Gobierno y el Parlamento español tienen la oportunidad única de poner a España a la cabeza del control del comercio de armas. Anteponer los intereses comerciales a los derechos humanos es no sólo inmoral, sino un ejercicio de ceguera política. Por el contrario, aprobar una ley estricta y responsable daría seguridad jurídica a la actividad comercial en este sector, a la vez que sería coherente con los principios de una política exterior que se declara comprometida con la paz, la seguridad y la lucha contra la pobreza.

*Mabel González Bustelo*  
*Responsable de la campaña de desarme de Greenpeace*